

El largo camino para la paz en Colombia. Las difíciles relaciones de Colombia con sus vecinos (1ª parte)¹

Carlos Malamud

Introducción

La lucha del gobierno colombiano contra la delincuencia organizada, se llame ésta narcotráfico, terrorismo, contrabando de armas o de precursores químicos, lavado de dinero, corrupción, etc, amenaza de forma constante y creciente con extenderse a los países vecinos, algunos de los cuales ya han comenzado a sentir los primeros coletazos de un problema de difícil y lenta solución. Pese a todo, hasta la fecha ha sido materialmente imposible establecer una estrategia común, de ámbito regional, que permita al conjunto de los países implicados avanzar decididamente en la erradicación de todas estas lacras. Buena prueba de esta situación es la negativa casi generalizada de los vecinos de Colombia (al igual que los restantes países de América del Sur), con la única excepción de Panamá, de reconocer a las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), al Ejército de Liberación Nacional (ELN) y a las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) como organizaciones terroristas. Se trataba de una exigencia planteada repetidamente por el presidente Álvaro Uribe a los demás gobiernos de la región y formalmente explicitada en una Cumbre regional celebrada en Bogotá, en marzo de 2003, entre los países andinos más Brasil y Panamá, a fin de encontrar respuestas comunes a problemas compartidos. En buena medida, a esta situación se llega por la falta de comprensión del conflicto colombiano: ¿es sólo un problema de Colombia, encapsulado dentro de sus fronteras, o se trata ya de una cuestión que ha rebasado los límites geográficos colombianos para infectar a toda la región?² Es obvio que las respuestas que se den condicionarán las actitudes políticas y militares de unos y de otros y el análisis de las mismas es uno de los objetivos de este trabajo.

El ex presidente uruguayo Julio María Sanguinetti titulaba un reciente artículo periodístico con la sugestiva pregunta de “Colombia, ¿sola o acompañada?”³, una cuestión que sintetiza la magnitud del drama que padecen los colombianos y que muchos latinoamericanos, por razones muy diversas, todavía se resisten a afrontar de manera clara, aunque comienzan a observarse algunos signos de que las cosas han empezado a cambiar. Así por ejemplo, en la última cumbre del Grupo de Río, celebrada en Cuzco, se produjo un duro intercambio dialéctico entre los presidentes chileno y venezolano, Ricardo Lagos y Hugo Chávez, sobre la solidaridad latinoamericana con Colombia. Ante las quejas de Chávez sobre ciertas complicidades regionales con EEUU, la respuesta de Lagos fue que si los propios latinoamericanos no se implicaban en el problema, serían EEUU quienes tratarían de arbitrar su propia solución para el mismo. En la misma línea se ha pronunciado

¹ Agradezco la labor de documentación de Carola García-Calvo.

² .- Nina Pacari, ex ministra de Exteriores de Ecuador, era una fervorosa partidaria de la tesis del encapsulamiento. En contradicción con lo que había manifestado el presidente Gutiérrez en la Cumbre de Cuzco (ver más abajo), Pacari manifestó que la solución pacífica del conflicto colombiano “es un asunto que está exclusivamente en manos de los colombianos”, *El País*, Cali, 23/V/2003.

³ .- *El País*, 23/VIII/2003.

un editorial reciente del periódico La Nación, de Buenos Aires, que señalaba que si bien la crisis colombiana ha merecido la atención de EEUU y de la Unión Europea (UE), “en América Latina hay, no obstante, una suerte de abstencionismo en esta cuestión. De mantenerse, no será utópico pensar que en el corto plazo las grandes potencias decidan actuar en la región. Una muestra de ello fue el fallido intento francés de liberar a la señora Betancourt, que lleva más de un año secuestrada por la guerrilla colombiana”⁴.

La mayoría de los gobiernos regionales se sigue negando, con justificaciones de distinto tipo, a tomar una postura clara al respecto, al seguir insistiendo en la naturaleza “colombiana” del conflicto. Por eso, en bastantes cancillerías latinoamericanas emerge de forma recurrente la siguiente pregunta: ¿“qué ganamos nosotros” si “declaramos terroristas” a los grupos colombianos? En un desayuno con empresarios españoles, celebrado en Madrid el 16 de junio de 2003, el ministro Allan Wagner respondió a la pregunta de por qué Perú no había declarado terroristas a las FARC, ELN y AUC, con los tres siguientes argumentos: primero, porque ningún país de la región lo había hecho; segundo, porque nadie se lo había pedido y tercero, porque Perú sabe que con el terrorismo no se negocia y si se declara terroristas a estos grupos se acabó la negociación. Se olvidaba el canciller que fue el propio presidente Uribe quien convocó la mencionada cumbre regional en marzo pasado, a la que él asistió, para obtener de sus vecinos una postura categórica y que Panamá sí respondió afirmativamente al pedido colombiano. Al mismo tiempo, su actitud resulta claramente contradictoria con la estrecha colaboración que en cuestiones fronterizas mantienen las fuerzas armadas peruanas y las colombianas.

Por lo general, los vecinos de Colombia ven que si admiten la dinámica regional del conflicto colombiano, esto puede afectar a su soberanía nacional por varias razones, que implican, en última instancia, el desvío de importantes recursos nacionales hacia la protección de las fronteras y a la atención de causas humanitarias. Mónica Hirst ha realizado una enumeración detallada de las distintas formas en que la expansión de los problemas colombianos puede afectar a los países de la región. Ahora bien, el conflicto colombiano no se manifiesta de la misma manera en cada uno de los países vecinos, ya que esto depende claramente de las particularidades y sensibilidades existentes en las regiones fronterizas, de la forma como se vive el problema en cada nación y de la naturaleza de las relaciones bilaterales (un tema que será abordado en profundidad en la Segunda Parte de este trabajo)⁵.

A medida que el conflicto colombiano se iba agravando y amenazaba con proyectarse más allá de las fronteras, la relación de Colombia con sus vecinos se veía afectada hasta tal punto que se comenzaron a deteriorar las distintas relaciones bilaterales⁶. En los años anteriores, los distintos grupos guerrilleros y los paramilitares habían aprovechado la menor presencia del Estado en las

⁴ .- “Colombia y la Argentina”, *La Nación*, 25/VIII2003.

⁵ .- Entre otras cuestiones, hay que considerar el modo de actuar de actores extranjeros armados, de distinto signo (guerrillas o paramilitares) en las zonas fronterizas, lo que puede traducirse en incursiones en el propio territorio nacional; los riesgos inherentes a la integridad física (asesinatos o secuestros) de sus connacionales; el peligro de difusión o contagio de la guerra; la omnipresencia de la cuestión de la seguridad en las agendas públicas y en los temas objeto de discusión; el desplazamiento de fuerzas militares y policiales a la frontera y la desatención de cuestiones internas ante la falta de efectivos en otras áreas problemáticas; la corrupción; y la propagación de problemas ambientales provocados por la erradicación de cultivos, por el desmonte de miles de hectáreas para cultivar coca o amapola o por los nocivos efectos de la labor de los laboratorios clandestinos de procesamiento de drogas (son de sobra conocidos los desastrosos efectos que provoca en el medio ambiente el vertido de precursores y otros agentes químicos en ríos y campos de la selva amazónica. Según Hirst, todas estas cuestiones dependen “del carácter y la extensión de la zona y de los ámbitos fronterizos, de la presencia del Estado, de los recursos con los que el centro político integra sus poblaciones, del grado institucional alcanzado y del poder y entramado local e interfronterizo. A nivel local y fronterizo, los negocios ilegales, el tráfico de drogas, la contaminación y el desplazamiento de cultivos ilícitos han profundizado la percepción de amenaza. A nivel nacional, este mismo temor ha limitado las posibilidades de cooperación y, finalmente, a nivel binacional, se han securizado las agendas a pesar de las declaraciones de los vecinos a favor de la paz. Mónica Hirst (coord.), “Colombia y sus vecinos. Características, temas de interés y escenarios de relación”, www.viaalternativa.com.co.

⁶ .- Mónica Hirst (coord.), “Colombia y sus vecinos. Características, temas de interés y escenarios de relación”, www.viaalternativa.com.co.

zonas fronterizas, en algunos casos una ausencia prácticamente literal, para afianzar su poder territorial. De este modo llegaron a controlar, y todavía controlan, ciertos corredores estratégicos ubicados cerca de las fronteras, a través de los cuales circulan drogas, armas, municiones y precursores químicos. Por eso, frente al tema que nos ocupa, no sólo hay que analizar las respuestas de los vecinos colombianos en el conflicto, sino también preguntarse por las expectativas de la administración Uribe frente a las mismas: ¿apoyo diplomático, blindaje de las fronteras o intervención armada en el territorio colombiano? Según un analista ecuatoriano se trataría de todas estas posibilidades juntas, pero combinadas en diversas proporciones que dependen básicamente de dos cuestiones fundamentales: la visión que el gobierno de Uribe tiene sobre la marcha de su ofensiva contra la guerrilla y el narcotráfico y la participación de EEUU en el conflicto. Sobre este último punto, el mismo analista recuerda que el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, descartó en su última visita a Bogotá el envío de tropas norteamericanas a Colombia, lo que de hecho implica una mayor responsabilidad de los países vecinos en la resolución del conflicto⁷.

En las páginas que siguen profundizaré en las implicaciones regionales del conflicto que azota a Colombia, lo que implica no sólo responder a la pregunta sobre la dimensión geográfica del problema (¿nacional, regional?), sino también analizar las distintas formas en que los problemas colombianos de seguridad y orden público amenazan a los países vecinos y las políticas y respuestas de distinta índole que unos y otros ensayan frente a estas cuestiones. También se intentará determinar la forma en que la probable evolución del conflicto, dado el reforzamiento de las fuerzas de seguridad colombianas y su mayor capacidad operativa, incidirá en un futuro próximo en las cuestiones que aquí nos ocupan. Una creciente ofensiva policial y militar sobre los tradicionales “santuarios” insurgentes obligará, con bastante seguridad, a las FARC, ELN y AUC a buscar refugio más allá de las fronteras. Al mismo tiempo, la represión y los crecientes obstáculos al funcionamiento tanto del terrorismo como del narcotráfico y de otras formas de delincuencia organizada tienen el riesgo de aumentar la corrupción en los países vecinos, en la búsqueda de refugios y garantías para la prosecución de la acción delictiva. Comienzan a verse algunas señales inquietantes, como el tráfico de armas, municiones y explosivos del ejército ecuatoriano a las FARC (en las que no sólo aparecen implicados militares ecuatorianos sino también un obispo anglicano de la misma nacionalidad)⁸, o medicamentos del servicio de salud panameño con el mismo destino.

Por ello, prestaré especial atención a la evolución de las relaciones fronterizas entre Colombia y todos sus vecinos, con los que comparte 6.301 kilómetros de frontera, con 67 municipios (que tienen 3.659.337 habitantes) y 12 departamentos⁹. También atenderé a las diferentes respuestas que los gobiernos de la región han dado, y siguen dando, frente a los desafíos planteados, aunque como ya se ha mencionado, el análisis detallado de las distintas relaciones bilaterales colombianas se realizará en la Segunda Parte de este trabajo. En este punto, parece que podríamos estar cerca de un punto de inflexión, a la vista de las recientes declaraciones del presidente Lagos, de algunas iniciativas regionales y, muy especialmente, de ciertas actitudes de las fuerzas armadas peruanas y de los gobiernos ecuatoriano y brasileño. Como se verá, la principal excepción y el mayor inconveniente para alcanzar una activa actitud regional de consenso, solidaria con Bogotá, es la postura del presidente venezolano, el comandante Chávez, que frente al conflicto colombiano tiene una agenda propia, bien por cuestiones bilaterales como por su proyecto bolivariano, de matriz populista, que pasa por reconocer a las FARC como parte beligerante.

La realidad colombiana

Pese a todos sus problemas y conflictos irresueltos, Colombia es un país pujante, vital y democrático. Con sus actuales 42 millones de habitantes ha logrado desplazar a la Argentina como el tercer país más poblado de la región (por detrás de Brasil y México). Hay, sin embargo, un importante debate en torno a Colombia y a la naturaleza de su estado y su gobierno. Para algunos

⁷ .- www.hoy.com.ec; 24/VIII/2003.

⁸ .- *El Nuevo Herald*, 6/X/2003.

⁹ .- De todas ellas (Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela) la frontera con Venezuela es la más poblada, con 47 municipios y 2.593.501 habitantes.

se trata de un “Estado fracasado” (failing state), una postura muy extendida en medios académicos y de ONG’s norteamericanos. Douglas Lovelace Jr., director del Strategic Studies Institute, dice, sin ningún tipo de complejos, que los participantes de un seminario, organizado junto con el North-South Center de la Universidad de Miami, acordaron mayoritariamente que Colombia era un paradigma de failing state, y que como tal tenía enormes implicaciones para la estabilidad, democracia, prosperidad y paz del Hemisferio Occidental. Pese a esta unanimidad de diagnóstico, los participantes del seminario no se pusieron de acuerdo en cómo la comunidad regional debería realizar un esfuerzo conjunto para ayudar a un vecino en apuros¹⁰.

Sin embargo, hay que insistir una y otra vez en que una parte del problema, quizá la más importante, está en Colombia, dado el tradicional estado de abandono de sus fronteras. Bien dice un editorial de El Tiempo, de Bogotá, que no me resisto a reproducir en casi toda su extensión por lo acertado de la descripción: “Abandonadas a lo largo de casi toda su historia, objeto hace tan sólo unos cuantos años de insuficientes políticas estatales, en la mira de los grupos armados irregulares y habitadas por más de tres millones y medio de colombianos que hacen patria contra la adversidad, ahí están las fronteras de Colombia, esperando a que el Estado algún día se acuerde de ellas... Aunque hay lugares donde el comercio marca una cierta diferencia y que son más próximos al país urbano, como Cúcuta (Norte de Santander) o Ipiales (Nariño), es un hecho que la situación de las cinco fronteras terrestres del país solo tiene un nombre: abandono. Allí, en los 67 municipios de 12 departamentos que limitan con Venezuela, Brasil, Perú, Ecuador y Panamá, el Estado, cuando aparece, muestra escandalosas falencias. Los índices de desarrollo de esas zonas son inferiores a la media nacional... Hay cientos de kilómetros donde un soldado o un policía son una rareza, que viven sin señal de televisión o sin comunicación telefónica, donde curarse de una enfermedad, enseñar o simplemente sobrevivir son hazañas realizadas a punta de esfuerzo e inventiva individuales. Por décadas, Colombia ha carecido de una política de fronteras... Si bien de unos años para acá el Estado ha comenzado a pensar en sus fronteras, aún se está muy lejos de una verdadera política que responda a la distancia geográfica y al descomunal cúmulo de necesidades. En varias de ellas, los grupos armados y las formas más brutales de la colonización han llenado el espacio que el Estado podría haber ocupado desde hace tiempo. En algunas zonas aún se vive en paz y la guerra es un lejano rumor. En otras -que lindan con Ecuador, Panamá y Venezuela- es una realidad con la que hay que aprender a convivir. Bajo la presión de las fumigaciones del Plan Colombia, los cultivos ilícitos avanzan hacia algunas áreas. La presencia de los grupos armados irregulares, el contrabando de armas, explosivos y municiones, el tráfico de narcóticos o de combustible hacen que la realidad de las fronteras se mire únicamente a través del prisma de la seguridad. A ello es necesario responder, pues es un hecho que en varios sitios los grupos armados colombianos usan las fronteras para refugio y descanso. El Estado debe convertir en prioridad llevar desarrollo a esos lugares a través de planes sociales y de proyectos que respondan a la especificidad de cada zona limítrofe, más cercanas del país vecino que de Bogotá”¹¹.

Conceptos similares se vierten en la introducción de un suplemento especial sobre las fronteras de Colombia publicado por El Tiempo, que habla de remotos parajes a los cuales no ha llegado un ministro en medio siglo y que sólo tienen electricidad apenas unas horas al día. En ellos, los únicos signos de modernidad son “la venenosa riqueza de la coca” o “la formidable inventiva del rebusque”, que en lugares más urbanos recibe el nombre de informalidad. En esas zonas fronterizas hay algunas regiones exóticas e intactas, que por estar tan alejadas de la mano del hombre “el conflicto armado parece cosa de otro mundo”, conviven con otras donde la violencia es el pan de cada día. Estas desgarradoras descripciones se basan en que la situación existente en los doce

¹⁰ .- Douglas Lovelace Jr., director del Strategic Studies Institute, en su prólogo a “Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia”, VII/2003, www.carlisle.army.mil/ssi, producto del seminario “Regional Security Cooperation in the Western Hemisphere”. Eduardo Posada-Carbó responde de forma contundente estas cuestiones, ver: “Colombian Institutions on the Paradox of Weakness”, *Harvard Review of Latin America*, Spring 2003, pp. 14/17; “Los falsos diagnósticos y la comunidad internacional” y “La democracia colombiana y la comunidad internacional”, Fundación Ideas para la Paz, artículos 42 y 43, www.ideaspaz.org.

¹¹ .- “Las fronteras de Colombia”, editorial de *El Tiempo*, publicado en *El Comercio*, Quito, 14/VIII/2003.

departamentos fronterizos es muy precaria. Su PIB per capita promedio es un 23% inferior a la media nacional. Casi todos ellos tienen índices de desarrollo inferiores a la media y tasas de analfabetismo superiores. Casi una tercera parte de los hogares en situación de miseria del país se encuentran en estas zonas¹².

Es indudable que el conflicto colombiano gana en intensidad día a día y que sus principales actores (el Estado colombiano y los grupos terroristas de las FARC, ELN y AUC o paramilitares) redoblan sus apuestas, más allá de su aparente mayor fortaleza o debilidad. En el esfuerzo del Estado colombiano por imponer su control sobre la totalidad del territorio nacional, el control de las fronteras adquiere una importancia creciente. Por eso, la ministra colombiana de Exteriores, Carolina Barco, dijo que “vamos a definir la coordinación de nuestras fronteras y cómo hacemos más efectivos los controles a la parte de las finanzas de los grupos terroristas”¹³. El abandono estatal se puede explicar, en parte, por lo reciente de la integración de ciertas áreas fronterizas al estado colombiano. Todos los tratados de límites se firmaron entre 1907 y 1941. La ley de fronteras es de 1995, consecuencia del desarrollo de la Constitución de 1991, que fue la que comenzó a cambiar las cosas en esta materia, aunque todavía los pasos que se han dado son limitados. Con los cinco países vecinos funcionan Comisiones de Vecindad, que trabajan a ritmos desiguales. Con Perú y Ecuador se están desarrollando Zonas de Integración Fronteriza, que intentan fomentar áreas de producción binacionales. Hay muchos proyectos dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), pero la mayoría de ellos avanzan muy lentamente¹⁴.

En las zonas de frontera de Colombia viven 410.000 indígenas, lo que significa la mitad de todos los indígenas colombianos. Allí están representadas 74 de las 90 etnias existentes en el país, que habitan 334 de los 638 resguardos contabilizados. Un tercio de esta masa indígena (168.000 wayuus) vive en La Guajira; otros más, en pequeños grupos, en las fronteras con Panamá, Venezuela y Ecuador; y el resto en inmensos territorios de baja densidad de población en la frontera con Brasil y Perú. En Leticia, Mitú, Puerto Carreño, o en los cinturones periféricos de Maracaibo, hay barrios enteros de indígenas urbanos. Pese a contar con menos del 6% de la población de los 12 departamentos fronterizos, los territorios indígenas ocupan casi la mitad de su superficie. Tres de los resguardos más grandes –Predio Putumayo, Parte Oriental del Vaupés y Yaigojé-Apaporis– suman casi 11 millones de hectáreas y tienen apenas 27.600 habitantes. El primero es más de la mitad de la frontera con Perú; los otros dos, cerca de un tercio de la de Brasil. Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1991, Colombia ha avanzado mucho en una legislación que ha reconocido a las minorías étnicas un papel en la sociedad. En los últimos 35 años, el Estado colombiano ha destinado más de 234 mil millones de pesos a adquisición y mejora de tierras indígenas. La ley 715, de 21 de diciembre de 2001, que regula el Sistema General de Participaciones, determina entregar a los resguardos indígenas el 0,52% del total disponible. De este modo, en 2002, se les giraron casi 57.300 millones de pesos. Sin embargo, la mayor parte de las políticas públicas que se ocupan de las cuestiones indígenas no suelen considerar a aquellos que viven en la frontera. De todos modos, en los últimos años, el Estado colombiano ha ampliado la cobertura en educación primaria en esas zonas. Las comunidades tienen sus escuelas y en la Amazonía la Iglesia cuenta con algunos internados orientados a la educación de los nativos. Departamentos y municipios proveen a menudo útiles y alimentación, a lo que hay que agregar la existencia de dispensarios (o promotores de salud) en los poblados más remotos. Sin embargo, el problema más importante en las comunidades visitadas es la deserción escolar, ya que los niños y sus familias son tan pobres que la presión para que dejen de estudiar es muy alta. El conflicto armado también los afecta, ya que es una constante en muchas zonas de frontera la existencia de dispensarios abandonados o casi sin medicamentos. Esto se junta a las demandas por una educación más centrada en la cultura indígena, aunque la diversidad de etnias hace muy difícil su implementación.

El 70% de los territorios indígenas fronterizos están ubicados en selvas y sabanas intactas, de

¹² .- “En los confines de Colombia”, suplemento de *El Tiempo*, 10/VIII/2003, p. 2.

¹³ .- *El Comercio*, Quito, 11/III/2003.

¹⁴ .- “En los confines de Colombia”, suplemento de *El Tiempo*, 10/VIII/2003, p. 3.

modo que, según la Dirección de Planeación, ocupan “el mayor remanente de ecosistema originario y de biodiversidad”. Se trata de una región sujeta a presiones colosales: hay buscadores de oro en el Guainía, de petróleo en Putumayo y Arauca, se observa una preocupante tala de madera en Chocó y Amazonas, y vastos frentes cocaleros avanzan desde Guaviare y Caquetá hacia Vichada y Vaupés. Todo esto se combina con los sistemáticos abusos de los grupos armados, que reclutan combatientes entre los jóvenes de la región, cuando no fomentan el desplazamiento forzado de colectividades enteras¹⁵. Para los indígenas, las fronteras son un invento blanco y muchos pueblos están establecidos a ambos lados de la demarcación. Los 310.000 wayuu que viven libremente entre Maracaibo y Riohacha expresan una abrumadora simpatía por Hugo Chávez. Del lado colombiano, éstos le agradecen la ley que les permite comprar gasolina barata en Venezuela para revenderla en La Guajira; del lado venezolano lo ven como el impulsor de los artículos sobre derechos indígenas en la constitución bolivariana de 1999. “Hoy existe la percepción colectiva de que el oficialismo (chavismo) es proindígena y la oposición antiindígena”, señala un estudio reciente del Grupo Académico Binacional, puntualizando que la mayoría de los indígenas y sus organizaciones comparten ese criterio.

Las respuestas regionales al problema

En América Latina se han comenzado a crear determinados mecanismos para actuar multilateralmente cuando las reglas de juego y los procesos democráticos fallan. En diversos procesos de integración regional y subregional se están añadiendo cláusulas democráticas en los tratados firmados, como ya ha ocurrido en el Mercosur, que en la Cumbre de Ushuaia de 1998 aprobó una norma semejante. La Carta Democrática, firmada en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA), en Lima en septiembre de 2001, extendió el concepto de salvaguarda a todo el continente. Cuando los vecinos están en apuros, la aproximación natural para garantizar la seguridad común debería ser establecer mecanismos que garanticen la defensa conjunta frente a posibles desafíos, pero para eso se tienen que haber creado previamente los mecanismos de confianza regionales apropiados para una convergencia de intereses¹⁶. América Latina es una zona libre de armas de destrucción masiva y, salvo excepciones notables como Colombia, con una incidencia escasa del terrorismo. Tampoco asistimos últimamente a guerras entre países vecinos o a conflictos étnicos (la situación en Bolivia o Ecuador no es de momento comparable a la existente en los Balcanes hace unos años) o religiosos importantes. Sin embargo, y pese a ello, América Latina ha sido uno de los grandes perdedores de los atentados del 11-S, lo que le supuso, prácticamente, salir de la agenda de la administración Bush, pero también de la mayor parte de los países miembros de la UE.

En fechas recientes, el concepto de seguridad ha estado sometido a un intenso debate político y académico de alcance continental, con sus partidarios y detractores¹⁷, y se ha vinculado de forma estrecha al concepto de nuevas amenazas, algunas de las cuales, por cierto, no son tan nuevas. En algunos casos, la definición de nuevas amenazas estaba vinculada directamente al deseo de encontrar nuevas tareas o funciones para las Fuerzas Armadas, lo que podría justificarse en la existencia de amenazas concretas, como ocurre en Colombia. La naturaleza de las “nuevas amenazas” colombianas es muy variada, y como se ha sugerido, algunas son nuevas y otras no. Por eso, una de las principales cuestiones al respecto es ver cómo se aplica la discusión de las nuevas amenazas al conflicto colombiano, con todas las implicaciones que esto tiene, y, sobre todo, cómo leen el problema sus vecinos. De hecho, la cuestión de la intervención, o no, de los países vecinos se puede convertir en un test para todo el continente. Pedro Villagra sostiene que la cooperación internacional, en sus niveles hemisférico, regional y subregional, es la mejor y más eficiente respuesta a estos desafíos¹⁸. Si bien estos planteamientos son muy correctos en la teoría, al llegar la hora de los hechos y, especialmente, cuando los actores armados no se corresponden

¹⁵ .- “En los confines de Colombia”, suplemento de *El Tiempo*, 10/VIII/2003, p. 39.

¹⁶ .- Pedro Villagra Delgado, “Hemispheric Security: A Perception From the South”, en “Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia”, VII/2003, www.carlisle.army.mil/ssi, pp. 3/4.

¹⁷ .- Ver, por ejemplo, la postura contraria de Tokatlian, *La Nación*, 24/IX/2003.

¹⁸ .- Pedro Villagra Delgado, “Hemispheric Security: A Perception From the South”, en “Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia”, VII/2003, www.carlisle.army.mil/ssi, p. 9.

con estados o gobiernos, la teoría empieza a fallar y todas las miradas se dirigen hacia otro lado, tal como ocurre de forma casi general en el conflicto colombiano. De ahí que sea necesario desarrollar medidas de confianza mutua entre los estados vecinos, de modo que si llega el caso de intervenir en alguno de ellos, la intervención no sea vista como un riesgo para la democracia, sino como algo positivo para la misma. Esto explica la importancia creciente que adquiere la seguridad regional.

Un precedente significativo para modificar la situación existente en Colombia y sus alrededores lo podemos encontrar en la Cumbre Extraordinaria de jefes de Estado y de gobierno de los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana, celebrado a principios de septiembre de 2003, que pretende dar pasos importantes y de conjunto en la lucha contra la delincuencia y el crimen organizado en la región. Una de las principales conclusiones de dicha Cumbre es que los gobiernos centroamericanos finalmente han comprendido que sus problemas de defensa ya no pasan por agresiones militares entre distintos países de la región. El primer ministro de Belice, Said Musa, en su discurso de inauguración mencionó que las amenazas a la seguridad regional son el tráfico de estupefacientes, de armas, de personas; el crimen transnacional y organizado, y los secuestros y el robo de automóviles, entre otros. Por eso, una de las estrategias posibles frente a estos problemas es la armonización de las leyes de todas las naciones centroamericanas y el cuidado de las fronteras comunes para que los delincuentes de un país no pasen a otro cuando se vean amenazados por la ley. Una de las medidas propuestas para combatir dichos males es un plan para limitar y controlar los armamentos de sus ejércitos, lo que supone comenzar a trabajar en torno a la creación de las medidas de confianza necesarias y también lidiar con el espinoso tema de la reducción de las Fuerzas Armadas. Tal cual quedaron los participantes, una nueva Cumbre regional deberá retomar el tema de la seguridad, que se presenta como una cuestión prioritaria para las naciones centroamericanas, azotadas por la presencia de nutridas bandas juveniles en la mayor parte de las ciudades de la región¹⁹. Otro precedente importante es la propuesta de crear una brigada con tropas procedentes de los países miembros del Mercosur, siguiendo el modelo de lo que fue en su día la brigada franco-alemana. En caso de concretarse semejante proyecto estaríamos frente a lo que sería el embrión de un Mercosur militar, con importantes repercusiones para el conjunto de América del Sur, dada la naturaleza de los países participantes de dicha experiencia²⁰.

En una reciente visita a Bogotá, el jefe del Estado Mayor conjunto de las Fuerzas Armadas de EEUU, el general Richard B. Myers, indicó que los países vecinos de Colombia, incluida Venezuela, tienen que ayudar al gobierno de Bogotá a combatir el terrorismo, vigilando las fronteras comunes. Myers comparó el caso colombiano con el de Irak, donde Washington solicitó el compromiso de los vecinos de Bagdad para evitar una expansión del conflicto. “No es útil cuando los vecinos permiten que armas u otros combatientes ingresen a Irak. Lo mismo se aplica también para Colombia. Ese es el tipo de cooperación que se necesita de los vecinos”²¹. También señaló, apuntando claramente a Venezuela: “Cualquier vecino que dé asistencia y confort a los terroristas está del lado equivocado de la guerra. Los Estados deben definir si están con el terrorismo o en su contra”, y completó su mensaje con algo que sonó como una clara amenaza contra Chávez y los suyos: “Hay que explorar más la situación con Venezuela”. Para la revista *Cambio*, “el mensaje es claro y fuerte: EEUU sigue comprometido con Colombia en la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla, reconoce los logros de la administración Uribe en su primer año de gobierno, y no está dispuesto a aceptar que Venezuela siga teniendo una posición ambigua frente al conflicto colombiano”²². A fin de limitar los efectos de una falsa interpretación, el mismo concepto sobre el compromiso de los vecinos fue repetido pocos días después por el encargado de negocios de Washington en Caracas, Stephen McFarland²³.

América Latina no puede afrontar con éxito los desafíos de la globalización si no resuelve de una manera clara el problema de la integración regional. Por extraño que parezca, semejante desafío no

¹⁹.- *El Diario de Hoy* (El Salvador), 5/IX/2003.

²⁰.- Néstor Cruces, “Una variante militar para Mercosur”, *La Nación*, Buenos Aires, 10/IX/2003.

²¹.- *El Universal*, Caracas, 13/VIII/2003.

²².- *Cambio*, 27/VIII/2003.

²³.- *El País*, Cali, 27/VIII/2003.

será posible si no se afrontan decidida y definitivamente los temas de seguridad y defensa. Sin un planteamiento común de estas cuestiones se avanzará muy poco en esta materia, y para poder hacerlo, entre otras cuestiones, habrá que dejar definitivamente atrás el conflicto colombiano. El precedente europeo, que muestra que el escaso desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) no ha sido un obstáculo ni para la integración regional ni para el crecimiento económico, no es un claro referente al respecto, dada la hecatombe que supuso la Segunda Guerra Mundial en toda la zona y la voluntad de los países miembros de la UE de avanzar de forma decidida en la superación pacífica de los conflictos. Por otra parte, los países de la UE, que se han mostrado hasta la fecha incapaces de desarrollar una política exterior y de defensa común nunca se han visto sometidos a un conflicto interno de la magnitud del colombiano, aunque se podría argumentar la importancia de los diferentes conflictos en los Balcanes. Para que el proceso de integración regional avance en América Latina es necesario dar pasos significativos en la reforma del sistema de seguridad hemisférica, algo que según Luis Bitencourt no termina de producirse por al menos tres cuestiones importantes. Primero, porque no existe un consenso claro sobre el concepto de seguridad adecuado para la región. Segundo, porque los países no perciben la existencia de amenazas comunes. Y tercero, por la tradicional ambivalencia y cautela que en lo relacionado con los temas de seguridad internacional muestran los países de la región en relación a EEUU²⁴. Esto último se hizo evidente, por ejemplo, después de los atentados del 11-S. En este sentido, la actitud adoptada por el gobierno de Vicente Fox, limitando las muestras de solidaridad con el vecino del norte, puede resultar paradigmática.

El reconocimiento del predominio de EEUU en el área ha hecho temer a los gobiernos de la región que cualquier redefinición de los acuerdos y mecanismos que rigen el sistema regional de seguridad y defensa, de una u otra manera, terminará beneficiando a EEUU. Por eso han preferido mantener inalterable el statu-quo. Incluso después del fin de la Guerra Fría se han mostrado muy refractarios a participar con EEUU en cualquier proyecto sobre cuestiones de seguridad hemisférica, tal como ha demostrado la experiencia del Plan Colombia, rechazado de forma casi unánime por todos los países afectados por el mismo. La postura brasileña, de alguna manera compartida por la mayor parte de los gobiernos de la región, se centra en un doble temor respecto a la postura de EEUU. Por un lado se piensa que un mayor énfasis en las cuestiones regionales de seguridad incrementará los efectos de su ya extendida influencia en la región, al ser prácticamente los únicos con la necesaria capacidad militar. En este sentido, los brasileños creen que los políticos (*policymakers*) norteamericanos tienden a sobredimensionar la relevancia de los problemas de seguridad en detrimento de otras cuestiones más importantes, como el comercio o la economía; y que al tratar con los temas de seguridad, los norteamericanos tienden a utilizar la fuerza con demasiada rapidez y de una forma prepotente, lo que puede dañar la existencia de soluciones negociadas en la región²⁵.

Es verdad que algunas de las raíces históricas del problema no ayudan demasiado en la búsqueda de esa estrategia regional común de acción antiterrorista. Las banderas revolucionarias y socialistas sobre las que se siguen arrojando las actuales siglas de las FARC y el ELN, que poco tienen que ver con las luchas, propuestas y programas de los años 60 y 70, siguen siendo una coartada poderosa para quienes se niegan a ver la naturaleza delictiva del fenómeno²⁶. Si a esto le unimos la tradicional postura latinoamericana de no injerencia en los problemas de terceros países (la famosa

²⁴ .- Luis Bitencourt, "Security Issues and Challenges to Regional Security Cooperation: A Brazilian Perspective", en "Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia", vii/2003, www.carlisle.army.mil/ssi, p. 14.

²⁵ .- Luis Bitencourt, "Security Issues and Challenges to Regional Security Cooperation: A Brazilian Perspective", en "Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia", vii/2003, www.carlisle.army.mil/ssi, pp. 18 y 20-21.

²⁶ .- La ponencia de las FARC, "La perspectiva socialista en América Latina", en el seminario "Las alternativas populares y la perspectiva socialista en América Latina", Santiago de Chile, 7 al 10/IX/2003, es sumamente clarificadora sobre el cambio de lenguaje en las FARC: los conceptos del marxismo-leninismo prácticamente se han dejado de lado y su lugar es reemplazado por un discurso nacionalista y bolivarianista vacío de contenido y puramente retórico. La ponencia en *América Libre*: www.nodo50.org/americalibre/eventos/farcep0903.htm

pero ya obsoleta doctrina Estrada²⁷), entenderíamos algo más la conducta de países como Brasil, Venezuela o Ecuador, con gobiernos de izquierda o de corte populista, que por diversos motivos, que más abajo analizaremos, no quieren o tienen ciertas resistencias a alinearse con EEUU en la búsqueda de soluciones para el drama colombiano. En esta postura también pesa la historia regional reciente, cuando la lucha contra las aventuras de las guerrillas izquierdistas propició numerosos excesos represivos, que las más de las veces asumieron la forma del terrorismo de Estado. Paradójicamente, es esta tradicional aproximación al problema, o esta tradicional dejadez, la que favorece el predominio (o la mayor presencia) de los puntos de vista de EEUU en la resolución de los problemas regionales de seguridad²⁸.

Pese a cuanto se ha señalado, de un modo algo lento, las cosas han comenzado a cambiar en América Latina y en los últimos meses estamos viendo numerosas pruebas de ello. En su visita a Quito, en agosto de 2003, Uribe recordó algunas cuestiones planteadas por el presidente Lucio Gutiérrez en la cumbre del Grupo de Río que se había celebrado en mayo pasado en Cuzco, centrados en una crítica a la idea de apaciguamiento (y de forma implícita también a la idea de no injerencia). En este sentido, el mensaje de Uribe fue contundente: "Si los gobiernos de los países hermanos adoptan la vía del apaciguamiento están simplemente tranquilizando la fiera por unos minutos. Pero habrá un día que esa fiera apaciguada del terrorismo no respetará las fronteras y a más de destruir a Colombia pudiera hacerlo con Ecuador y otras naciones hermanas"²⁹. En la mencionada Cumbre de Cuzco, Gutiérrez había logrado incluir en la agenda el problema colombiano, que concitó el interés del presidente Toledo. En su discurso de inauguración, Toledo señaló enfáticamente: "Amigo presidente Uribe, usted no está solo" y animó al conjunto de los mandatarios presentes a solicitar a la ONU que se involucre en la búsqueda de una salida negociada al conflicto colombiano. En su intervención, el presidente Gutiérrez exhortaba a las FARC a oír el llamado pacificador del Grupo de Río que, según su punto de vista, debía convocar a la ONU a la mediación entre las partes. Pero Gutiérrez iba más allá, al señalar que si eso no ocurría el Grupo de Río debería coordinar con el gobierno de Colombia las acciones subsiguientes para avanzar en la resolución del conflicto. La propuesta de Gutiérrez se incluyó en la declaración final y sólo contó con la oposición de Hugo Chávez³⁰.

Por su parte, los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay, en la Declaración de Asunción, expresaron su apoyo a la política del presidente Uribe en la búsqueda de la paz, como indica el punto 5º del documento suscrito en la capital paraguaya, con motivo de la posesión del presidente Nicanor Duarte Frutos, y ratificaron conjuntamente el compromiso de sus gobiernos en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, "conscientes de que estos problemas desestabilizan el orden interno de los países y atentan contra la seguridad y los derechos fundamentales de las personas"³¹. Es evidente que la continua preocupación de los mandatarios latinoamericanos por el conflicto colombiano habla de un problema que ya es imposible mantener confinado dentro de los límites fronterizos de Colombia. Otra prueba en la misma línea es un editorial publicado por La Nación, de Buenos Aires en agosto de 2003, "Colombia y la Argentina", que aboga por el fortalecimiento militar de Colombia mediante un doble mecanismo: un mayor presupuesto interno y una mayor asistencia externa, aunque aclarando "que el apoyo a Colombia

²⁷.- La doctrina Estrada fue formulada en 1930 y sostiene la no injerencia de los países latinoamericanos en lo que ocurre en los otros estados de la región.

²⁸.- Para el caso brasileño ver Luis Bitencourt, "Security Issues and Challenges to Regional Security Cooperation: A Brazilian Perspective", en "Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia", VII/2003, www.carlisle.army.mil/ssi, p. 13.

²⁹.- *El Tiempo*, 23/VIII/2003. "Una perspectiva histórica del 'apaciguamiento', y sus consecuencias para el conflicto iraquí", en Juan Avilés, "La paz mundial y las lecciones de la historia" análisis del Real Instituto Elcano (3/II/2003), www.realinstitutoelcano.org

³⁰.- *El Comercio*, Quito, 25/V/2003.

³¹.- Centro de Noticias del Estado, Presidencia de la República, Colombia, www.presidencia.gov.co, 15/VIII/2003. En el mismo, los Jefes de Estado firmantes "Expresan su más firme respaldo y solidaridad al Gobierno de la hermana República de Colombia, en la persona de su presidente, don Álvaro Uribe Vélez, quien con manifiesta determinación ha encaminado la búsqueda de la paz a través de su política de fortalecimiento de las instituciones democráticas, del Estado de derecho y de la garantía de las libertades fundamentales de los colombianos".

debe estar subordinado al compromiso irrestricto de fortalecimiento de la democracia, con acciones concretas orientadas al restablecimiento del orden, con uso legítimo de la fuerza y respeto de los derechos humanos”. El mismo editorial llama la atención sobre el hecho de que el conflicto amenaza no sólo la institucionalidad democrática de Colombia sino también la de sus vecinos³².

En buena medida, la política del avestruz seguida por los gobiernos vecinos de Colombia, que esconden la cabeza bajo tierra para no ver las amenazas que surgen y se desarrollan a su alrededor, responde a la imagen de la tradicional incapacidad de las autoridades colombianas para resolver el problema de forma clara. Son innumerables las quejas de que los colombianos ni ponen los recursos humanos y materiales suficientes para atajar el problema ni tienen la voluntad política suficiente para enfrentarse a él. Esta imagen se ve reforzada, de alguna manera, por el hecho de que dos de los responsables actuales del tema (las ministras de Exteriores y de Defensa colombianas) sean mujeres, un hecho que cuenta mucho en sociedades machistas como las andinas y en un tema tan trascendental como el mando de los militares³³. Sin embargo, más allá de que el razonamiento sobre la incapacidad de los colombianos para resolver sus problemas tenga algo de razón, no por ello es aconsejable mirar para otro lado, ya que a esto hay que agregar los elevados intereses económicos en danza, con un importante poder corruptor sobre políticos, gobernantes, parlamentarios, jueces, policías y militares.

Los atentados terroristas del 11-S han producido cambios en los conceptos rectores de la lucha antiterrorista internacional, que indudablemente tendrán una repercusión clara en la región andina y en toda América del Sur. También están cambiando a pasos agigantados las percepciones de ciertas amenazas (como narcotráfico, tráfico de armas y de personas, lavado de dinero, etc), que en un mundo crecientemente globalizado exigen respuestas multilaterales, ya que en este combate desigual las viejas respuestas, basadas en la defensa a ultranza de la soberanía nacional, ya no sirven³⁴. Resulta al menos paradójico que uno de los precedentes más importantes de cooperación interestatal en materia de seguridad en América del Sur haya ocurrido en los años setenta y ochenta del siglo pasado, durante la época de las dictaduras militares (la famosa “Operación Cóndor” en contra de las guerrillas del Cono Sur) y no en defensa de la democracia. Era la época en que regía la doctrina de la seguridad nacional, que al menos teóricamente reivindicaba la defensa de la soberanía nacional frente a una agresión foránea, aunque en el lenguaje de la época la subversión comunista, siempre acompañada del adjetivo de internacional, aparecía recubierta de un fuerte componente interno. Sin embargo, las democracias actuales de América Latina, en parte por los comprensibles temores a repetir los errores del pasado o a invocar viejos fantasmas, como el del predominio militar en la política nacional, no han dado pasos significativos en esta dirección. Quizá la principal excepción sea la reciente Cumbre centroamericana mencionada más arriba. Algunos analistas comienzan a insistir en que la necesaria revisión del TIAR, diseñado en su momento para oponerse a amenazas militares externas a la seguridad continental, debe ser hecha teniendo presente los actuales desafíos, que ya no son más externos³⁵.

En este sentido, el gobierno colombiano, respaldado por otros países del continente, emprenderá una ofensiva diplomática para buscar que la OEA reforme el TIAR en la cumbre de México de octubre, y se puedan reforzar las medidas contra nuevas amenazas como el terrorismo, el secuestro, el tráfico ilegal de armas, el comercio de precursores y la corrupción. Entre las finalidades buscadas se pretende que ninguna nación pueda brindar refugio a los grupos armados ilegales, perseguir sus bienes y brindar ayuda para procesar judicialmente a los autores de delitos

³² .- *La Nación*, de Buenos Aires (25/VIII/2003). El editorial coincidió con la celebración en Buenos Aires del Foro Colombia Hoy, organizado por la Universidad de San Andrés, el Museo Nacional de Bellas Artes, *La Nación* y la Embajada de Colombia en Buenos Aires.

³³ .- En este sentido, resulta bastante clara la postura de Chávez y algunos miembros de su gabinete en relación a las ministras colombianas.

³⁴ .- Ver al respecto las opiniones de Moisés Naím, *El País*, 22/V/2003.

³⁵ .- Henry Medina Uribe, “Ideas for Constructing a New Framework of Hemispheric Security”, en “Perspectives from Argentina, Brazil and Colombia”, VII/2003, www.carlisle.army.mil/ssj, p. 38 y Francisco Rojas Aravena, “América Latina: en la búsqueda de la globalidad, la seguridad y la defensa”, *Anuario Elcano de América Latina 2002/2003*.

como secuestro y lavado de dinero, entre otros, objetivos todos vinculados directamente con la experiencia de su lucha contra el crimen organizado y el terrorismo. En los encuentros preparatorios a la reunión de México, Colombia buscó sin éxito un consenso entre los países americanos para abrir la puerta a una fuerza multinacional que permitiría enfrentar el conflicto interno que crean el terrorismo y el narcotráfico. Para El País, de Cali, la fuerza multinacional estaría conformada por personal de los países de América que quieran participar. Entre ellos se ha mencionado a EEUU, Argentina, Brasil, Ecuador y Colombia. Según el representante liberal Guillermo Rivera, la canciller Carolina Barco admitió ante el Congreso colombiano que el gobierno estuvo interesado en presentar una enmienda al TIAR que hubiera permitido a una fuerza multinacional hemisférica auxiliar al país en su conflicto interno³⁶. El parlamentario Guillermo Rivera señaló al concluir una sesión privada con la canciller Barco, que el objetivo gubernamental es ir ampliando el consenso hemisférico para incluir en el TIAR fenómenos como el narcotráfico y el terrorismo, “lo que permitiría ampliar el apoyo regional a los intereses del Gobierno de superar el conflicto interno armado que vive el país”. La modificación del TIAR permitiría una lucha en bloque contra las organizaciones delictivas y terroristas internacionales, como se empezó a consignar en la Declaración de Cuzco, en Perú, en la que el Grupo de Río dejó abiertas “otras opciones”, alternativas a los buenos oficios que podía jugar la ONU en relación a las FARC³⁷.

En buena medida, la actitud de los gobiernos de Brasil, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, los vecinos directos de Colombia, pero también los restantes de América Central y el Caribe, o los de América del Sur, responden a un simple cálculo político: ni las FARC ni el ELN (ni tampoco las AUC) van a derrotar jamás al Estado colombiano, razón por la cual los efectos puramente políticos del problema estarían neutralizados. Sin embargo, se trata de una visión muy de corto plazo y bastante suicida, ya que si bien esto es cierto en términos generales, la neutralidad a ultranza favorece a los delincuentes y a una mayor repercusión de los efectos del drama colombiano en sus respectivos países. No en vano, según la afortunada definición de Juan Gabriel Tokatlián, Colombia es “un exportador de inseguridad”³⁸. De todos modos, esa particular visión de las cosas ha llevado a pensar que el conflicto permanecería encapsulado para siempre dentro de las fronteras colombianas, sin derramarse más allá de su territorio nacional. Esta idea había sido reforzada por una especie de compromiso, no siempre cumplido, de los grupos alzados en armas (FARC, ELN y AUC) de no extender su actividad “política” más allá de las fronteras colombianas, pese a una más que esporádica presencia en los países vecinos. Reafirmando esta línea, el dirigente de las FARC Raúl Reyes, en una entrevista concedida a mediados de agosto de 2003 a *El Comercio*, del Ecuador, señaló que “Las FARC tienen una política de fronteras clara: no realizar ofensas militares fuera de Colombia. Lo que pretendemos es estrechar esas relaciones de amistad y respeto, para todos los países vecinos. Lo que sí reclamamos es que otras naciones no participen en la guerra, lo que sería grave y afectaría las relaciones de amistad... La política de las FARC es hacer de las fronteras remansos de paz y amistad con los países amigos. La geografía de Colombia es muy amplia y nosotros estamos y nos movemos a lo largo y ancho de este país.”³⁹ Sin embargo, en los últimos tiempos se ve un incremento de la presencia de estos grupos fuera de Colombia, como ha ocurrido recientemente con algunas incursiones de los paramilitares en Panamá o en Ecuador, donde fueron secuestrados trabajadores del sector petrolero, posteriormente trasladados al interior del territorio colombiano. Existen evidencias de la presencia permanente de guerrilleros colombianos en Venezuela, del fortalecimiento de sus relaciones con Sendero Luminoso en Perú,

³⁶ .- *El Tiempo*, 14/VIII/2003 y *El País*, Cali, 26/VIII/2003.

³⁷ .- RCN Radio, www.rcn.com.co, 27/VIII/2003.

³⁸ .- Cit. por Ambler H. Moss Jr., en “Preface” a Richard Millet, “Colombia’s Conflicts: The Spillover Effects of a Wider War”, Strategic Studies Institute (SSI), X/2002, p. v.

³⁹ .- *El Comercio*, Quito, 14/VIII/2003. En la entrevista a *Folha de Sao Paulo*, 24/VIII/2003, R. Reyes se manifestó en términos similares: “as Farc têm como política estabelecer relações políticas com governos, para explicar a eles que temos uma política que consiste em não realizar operações militares fora do território colombiano”. Una ponencia reciente de las FARC (ver nota 24) abunda en lo mismo: “Insisten en nuestra presencia en países vecinos con el calculado propósito de crearle dificultades a sus gobiernos. Las FARC-Ejército del Pueblo reiteran... su política de fronteras: somos respetuosos de la soberanía, la integridad territorial y la autodeterminación de los pueblos. No incursionamos militarmente ni realizamos operaciones financieras fuera del territorio nacional. Propenden por unas relaciones pacíficas y de respeto recíproco en las zonas limítrofes”.

de la presencia de algunos de sus cabecillas en Bolivia, etc, cuestiones todas ellas que comienzan a ser seguidas con atención creciente por los servicios de inteligencia de la región.

En la medida que la ofensiva militar y policial impulsada por el gobierno colombiano ha golpeado sensiblemente a la guerrilla (FARC y ELN) y a los paramilitares (AUC), éstos estarían buscando apoyos en las clases marginadas de los países vecinos. Sin embargo, parece poco probable que consigan tales apoyos, al menos explícitamente, debido a la imagen negativa que arrastran todos estos movimientos. Téngase en cuenta que tanto unos como los otros están implicados en el negocio del narcotráfico, que fueron definidos como terroristas por Colombia, EEUU y la UE, y que sus principales líderes cuentan con unos frondosos prontuarios criminales, por los cuales podrían ser extraditados a EEUU en caso de ser capturados. Mónica Hirst cree que uno de los principales motivos para explicar el rechazo de las organizaciones terroristas colombianas en los países vecinos es la política de “seguridad democrática” del presidente Uribe, “pues si bien era previsible que el ejercicio del poder desplazara a la subversión hacia el vecindario, igualmente es previsible que dicho ejercicio de la autoridad señale el ejemplo por medio del cual dicha problemática se hace manejable”⁴⁰.

En Colombia suelen discutir si el país es una amenaza para sus vecinos. Aquellos que creen que sí se dividen entre los que piensan en la exportación de la actividad criminal de las FARC y demás grupos y aquellos que centran su análisis en el factor desestabilizador de la intervención norteamericana en torno al Plan Colombia. Alfredo Rangel, señala que las relaciones bilaterales están marcadas por la desconfianza que el Plan Colombia inspiró en su momento en los países vecinos y que pese a que las dimensiones regionales del conflicto suelen exagerarse con frecuencia, su propia dinámica ha llevado al aumento de las tensiones generadas por las FARC, ELN y AUC tanto en las zonas fronterizas como entre las poblaciones concentradas en las mismas⁴¹. “Sigue existiendo una especie de exageración de la amenaza. El Gobierno de Uribe dice que esto es peor que Irak; a los paramilitares y la guerrilla les conviene exagerar, y los vecinos, que también exageran, olvidan a veces la parte de responsabilidad que tienen”. Para Rangel, Colombia debe ocupar el liderazgo regional y construir una política fronteriza “que vaya más allá de la seguridad”, al ser el país que más problemas genera en el área. Por eso, parece convencido de que lo hay que hacer es aumentar la seguridad de las fronteras y propone instalar entre 12.000 y 15.000 cascos azules de la ONU para cuidarlas. Su objetivo declarado es cortar las rutas de suministro a la guerrilla y las de salida de la droga, mientras que también especula con que de ese modo la ONU ayudaría al gobierno colombiano a ganar la guerra. Frente a esta táctica de sellar las fronteras con cascos azules, los militares colombianos parecen por fin empeñados en imponerse militarmente en el conflicto, de modo que han abandonando las preocupaciones tradicionales de defensa de la soberanía en las zonas fronterizas, por una “táctica móvil”, mucho más adecuada para combatir a la guerrilla en las remotas y selváticas zonas de frontera. En lugar de pequeñas bases fijas de policías o soldados, que son blancos muy fáciles para los terroristas instalados en las áreas limítrofes, han preferido apostar por patrullas móviles, que se desplazan con rapidez y con una fuerza de fuego considerable. También insisten en la necesidad de contar con una ley de seguridad de fronteras, que delimite claramente sus márgenes de actuación. En esa línea, el ministerio de Defensa está desarrollando el Plan de Soberanía Social en Fronteras, que llevó a la ministra del ramo y a varias de sus colegas en el gabinete, a lo largo de 2003, a remotos lugares como Candelilla de la Mar (Nariño), Juradó (Chocó) y Castilletes (La Guajira), en el marco de acciones cívico-militares concretas que tienen como principal objetivo recuperar para el Estado las fronteras y su zona de influencia. Si bien es verdad que se puede debatir sobre el tamaño de la amenaza que el conflicto colombiano representa para la región, no hay duda de que quien está sacando del olvido al conjunto de las fronteras colombianas, después de casi un siglo de abandono, es, paradójicamente, la intensificación del combate contra el terrorismo y el narcotráfico.

⁴⁰ .- Mónica Hirst (coord.), “Colombia y sus vecinos. Características, temas de interés y escenarios de relación”, www.viaalternativa.com.co.

⁴¹ .- Alfredo Rangel, *Una fuerza preventiva de la ONU: opción para Colombia*, Bogotá, Fundación Seguridad & Democracia, 2003, cit. en “En los confines de Colombia”, suplemento de *El Tiempo*, 10/VIII/2003, p. 38.

Vale la pena insistir en que los avances en la política de “seguridad democrática” del gobierno Uribe, tanto en el combate al narcotráfico como en el reforzamiento del poder militar sobre el conjunto del territorio, no sólo contradicen cada vez más las teorías de que Colombia es un “Estado fallido”, sino también están convirtiendo el problema de las fronteras colombianas en una cuestión de seguridad, cada vez más prioritaria, para los países y los gobiernos vecinos. Estos, en la medida de sus temores pero también de sus capacidades militares, están levantando un cordón sanitario en torno a Colombia. Hay evidencias de una cierta presencia ocasional de grupos paramilitares o guerrilleros al otro lado de las fronteras de Panamá, Venezuela y Ecuador, un fenómeno que es mucho más débil en Perú y prácticamente inexistente en Brasil. El tráfico de armas desde Panamá y Venezuela y explosivos desde Venezuela alimentan el conflicto. Según informaciones de inteligencia, hay un activo movimiento de drogas en la zona amazónica en dirección a Brasil y Venezuela, un movimiento que también se ha hecho muy intenso a través del Océano Pacífico. También se está constatando, aunque todavía de forma incipiente, la migración de cultivos de coca más allá de la frontera, en dirección a Ecuador, Venezuela y Perú (sin olvidar a Bolivia). Estas mismas informaciones señalan que los grupos armados colombianos comienzan a trasladarse al otro lado de la frontera para realizar operaciones punitivas (paramilitares o FARC en Panamá) o rentísticas (secuestros en el Táchira venezolano), para buscar refugio o un sitio de descanso (Ecuador y Venezuela) y para sacar drogas e introducir alimentos, armas, munición y explosivos a través de todas ellas. En la frontera ecuatoriana con el Putumayo estos grupos han realizado ajustes de cuentas y han trasladado de una forma sistemática la violencia al otro lado de la linde. Se han destruido algunos campamentos de las FARC en la selva ecuatoriana y otro en Perú. Se habla de vínculos de las FARC con Sendero Luminoso o con las Fuerzas Bolivarianas de Liberación, pero no hay al respecto evidencias concluyentes⁴².

Tampoco hay pruebas de que los grupos insurgentes colombianos tengan grandes bases permanentes de entrenamiento y descanso fuera del territorio nacional, o que estén interesadas en trasladar el conflicto a los vecinos. La respuesta adoptada en la mayor parte de las capitales vecinas ha sido el incremento de fuerzas militares y policiales de los países vecinos en sus zonas fronterizas, en buena medida gracias a los recursos provenientes de la Iniciativa Regional Andina (ver Cuadro 1), el complemento regional del Plan Colombia. Se han creado COMBIFRON (Comisiones Bilaterales de Frontera) con los cinco países limítrofes. Según los militares colombianos, la más fluida de todas ellas es la que funciona con Perú (apoyado en un excelente intercambio de inteligencia e incluso de recursos materiales), mientras que Brasil se ha blindado por su cuenta. Pese a ello las autoridades brasileñas están reforzando la cooperación con las tropas colombianas con el objetivo de atajar un problema que cada vez es visto como más peligroso. Por último, Venezuela se ha convertido en un caso aparte desde la llegada de Hugo Chávez al poder, cuando había apostado por reconocer a las FARC como parte beligerante⁴³.

Cuadro 1: Presupuesto 2002 de la Iniciativa Regional Andina (en millones de dólares)

País	Antiterrorismo y Seguridad	Desarrollo Económico y Social	Total
Bolivia	48.000	\$4.463	122.463
Brasil	6.000	12.630	18.630
Colombia	243.500	137.000	380.500
Ecuador	15.000	31.855	46.855
Panamá	5.000	8.500	13.500
Perú	75.000	119.873	194.873
Venezuela	5.000	0.500	5.500
Total	397.500	384.821	782.321

Fuente: Departamento de Estado (www.state.gov/p/wha/rls/fs/8980pf.htm).

⁴² .- La revista *Cambio*, 6/X/2003 (www.cambio.com.co), citando un artículo de Linda Robinson en *US News & World Report*, insiste en las denuncias contra Chávez y habla de una participación directa del gobierno venezolano en la cobertura de los centros terroristas en su país.

⁴³ .- “En los confines de Colombia”, suplemento de *El Tiempo*, 10/VIII/2003, p. 38.

De todas formas, vale la pena insistir una vez más en que no estamos frente a un conflicto político, aunque en más de una circunstancia se recubre con tales vestiduras. La lógica interna de la cuestión, más allá de la retórica manida de un discurso rancio, ha dejado de responder a las motivaciones de una guerrilla que busca la insurrección general para conquistar el poder y construir el socialismo (tenga éste o no el adjetivo de nacional) y se ha convertido en un problema de orden público con potentes ramificaciones internacionales. El tema del discurso es importante ya que si bien se mantienen algunas de las consignas movilizadoras del pasado, la construcción del socialismo ha dejado de ser la preocupación diaria de su militancia: la crisis del marxismo también ha llegado a las selvas colombianas. En el pasado, los avances o retrocesos de los guerrilleros colombianos sólo afectaban a Colombia y podían repercutir más o menos en la opinión pública de los países vecinos, pero no iban más allá. Hoy las cosas son diferentes.

Pese a que la administración Bush anunció a bombo y platillo la primera reducción de los cultivos de coca en Colombia en una década, *The New York Times* le quitó méritos al éxito tras advertir que los avances en Colombia se han traducido en retrocesos en otros países, un dato que abunda más en la perspectiva regional del conflicto. Para el diario, el problema de Washington es que enfrenta los retos de América Latina de una manera reactiva y puntual y no desde una perspectiva regional. Al referirse a Colombia, el *Times* afirma que el país merece el apoyo de EEUU, pero siempre y cuando los colombianos asuman la responsabilidad de su propia guerra y respeten los derechos humanos. En este sentido, ve con preocupación el envío de un nuevo contingente de militares para ayudar en las operaciones de rescate de los tres estadounidenses secuestrados por las FARC en febrero pasado tras el derribo de su avioneta, pues cree que esto puede conducir a una participación directa de EEUU en Colombia. Los importantes avances en la erradicación de los cultivos de coca en Colombia logrados en los últimos meses por la administración Uribe han llevado a un aumento del área cultivada en Perú y Bolivia. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra las drogas y el delito, ONUDC, el área cultivada se ha reducido en un 32% y en los primeros seis meses de 2003 se han fumigado 91.000 hectáreas, la mayor cifra de los últimos diez años. A esto hay que añadir que una parte importante de los cultivos de coca se encuentran en regiones fronterizas, lo que hace que no sólo el problema de la producción de coca, con los vertidos de productos tóxicos procedentes de los laboratorios de procesamiento de la coca a ríos y arroyos, sino también el de las fumigaciones vinculadas al Plan Colombia, afecten a los países vecinos. Al aumentar la labor de fumigación de los cultivos de coca y la destrucción de laboratorios de procesamiento de la droga en territorio colombiano, unos y otros tienden a situarse más allá de las fronteras, con los consiguientes desastres ecológicos (desmonte de bosques tropicales, erosión, vertidos tóxicos a ríos y arroyos, etc.) que esto trae aparejado para los países vecinos, que ven afectados sus ecosistemas y sus reservas de biodiversidad.

Al mismo tiempo, vemos a delincuentes brasileños, como Fernandinho Beira Mar, abastecer de armas a las FARC y a otras organizaciones, a cambio de droga, que luego es vendida en las ciudades brasileñas, con los consiguientes problemas de salud y orden público conocidos (en las grandes ciudades de Brasil la peligrosidad de los narcotraficantes ha ido en aumento en los últimos tiempos y en algunos casos, como en Rio de Janeiro, han llegado a retar directamente al Estado con incursiones armadas en el mismo centro de la ciudad). Ya son muchos los analistas que de forma creciente hablan de los peligros de “colombianización” de América Latina⁴⁴.

Las fronteras y los “desplazados”

La intensificación de la lucha contrterrorista podría agravar el problema de los desplazados, dada la probabilidad de que se incrementen los combates entre las FARC y el ELN, por un lado, y las AUC, por el otro, por el control de unos territorios vitales para la producción de coca que están siendo cada vez más cercados por las tropas gubernamentales. Si bien en la actualidad los desplazados se concentran en las principales ciudades colombianas, mañana podrían convertirse en una oleada de refugiados cruzando algunas de las fronteras del país⁴⁵. Con todo, las cifras que

⁴⁴ .- Paulo Paranagua, “L’Amérique latine ne doit pas oublier la Colombie”, *Le Monde*, 15/VIII/2003.

⁴⁵ .- Este temor se planteó con el lanzamiento del *Plan Colombia*, aunque luego fue desmentido por los hechos.

se manejan son importantes. Entre 2000 y el 2002, unos 100.000 colombianos habrían buscado refugio en algún momento en uno de los países vecinos, huyendo de la violencia existente en su propio territorio. La cifra –citada en un informe del *International Crisis Group*– es más alta que las que manejan otras organizaciones. Se trata de una señal de alarma del drama humano más grave de las fronteras. La oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que cuenta con cinco oficinas en Colombia y tres centros de acogida en Ecuador y otros tantos en Venezuela, daba cuenta, en un mapa de enero de 2003, de la existencia de 20.000 colombianos “de interés” para esa agencia, es decir, de personas en posible situación de ser refugiados en alguno de esos tres países⁴⁶.

Un estudio de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), probablemente la principal ONG colombiana que trabaja sobre y con los desplazados, afirma que sólo en 2002 30.000 colombianos cruzaron las fronteras de su país buscando refugio en tierras vecinas, aunque generalmente sin acudir a ninguna de las distintas autoridades implicadas en el tema. Todas estas cifras hacen desconfiar de los cómputos oficiales, ya que comparados con las cifras más modestas aquí señaladas, los 5.013 refugiados colombianos registrados en Panamá, Ecuador y Venezuela, hasta marzo del 2003, son una cantidad bastante exigua. Sólo en Ecuador, según su ministerio de Relaciones Exteriores, las solicitudes de refugio pasaron de 3.500 en 2002 a 12.000 en la primera mitad de 2003. Las cifras muestran la dificultad de medir a una población que se encuentra en condición de ‘ciudadanía cero’: sin reconocimiento legal, desvalida ante un Estado extranjero que puede deportarla o ponerla en prisión de forma discrecional y en cualquier momento, a menudo no se registra, se devuelve, o intenta mimetizarse en un nuevo medio no pocas veces hostil.

Después de una primera huida masiva de habitantes de Juradó (Chocó) a Panamá (Darién) en 1997, el fenómeno creció poco a poco, y dio un salto a partir de 2000. El *International Crisis Group* sostiene que el ritmo mensual de solicitudes de asilo aumentó un 318% entre 2001 y 2003. Con legislaciones que no lo preveían, y casi nula infraestructura de atención, los tres Estados vecinos más afectados por el fenómeno (Panamá, Ecuador y Venezuela), ya que en dirección a Brasil y Perú el éxodo ha sido mínimo, han reaccionado de modo muy distinto. Venezuela, que ha sufrido llegadas masivas de grupos procedentes de la serranía de Perijá y el Catatumbo, sólo hace unos meses aprobó una ley sobre el tema y a mediados de 2003 creó la Comisión Nacional de Refugiados. Aunque desde 1998 Panamá acepta la existencia de ‘protegidos humanitarios’ en su territorio, sus actitudes han oscilado entre la labor humanitaria de atender a quienes huyen de Colombia en búsqueda de refugio y la más deplorable, que en alguna ocasión ha provocado la condena internacional, de deportarlos. Ecuador, que cuenta con centros de acogida de ACNUR, es el país fronterizo donde mejor les ha ido a los colombianos, aunque en los últimos meses parece tomar fuerza una ola de xenofobia creciente, paralela al mayor peso de los refugiados colombianos en las poblaciones de frontera. Preocupado por el tema, el gobierno colombiano ha comenzado a negociar y a firmar acuerdos sobre la atención de los refugiados con las autoridades de Panamá, Ecuador y Venezuela. Sin embargo, la administración Uribe se debe enfrentar al gran desafío de diseñar e implementar políticas públicas que, además de prevenir el fenómeno de los refugiados, fomenten y garanticen su retorno en el menor tiempo posible⁴⁷.

En abril de 2003 se informó de la devolución a Colombia de 109 colombianos, entre ellos 65 menores de edad. Todos ellos se encontraban en la localidad de Punuza, Panamá, y fueron devueltos a Sapzurro. La historia de los refugiados colombianos en Panamá comenzó en 1997, tras un operativo militar en la zona fronteriza que provocó el desplazamiento forzoso de más de 7.000 personas. En ese entonces, algunas familias se refugiaron en las poblaciones panameñas de Boca de Cupe, Yavisa, Yape, Púcuru, Paya y Punuza. Ese mismo año, unas 300 personas fueron deportadas a Colombia y otras lograron permanecer en territorio panameño, especialmente en Yape y Boca de Cupe. Actualmente hay en la región unos 1.000 colombianos. La mayoría, unos 700, han recibido del gobierno panameño el estatuto de protección temporal humanitaria, aunque hay una

⁴⁶.- *International Crisis Group*, “La crisis humanitaria colombiana”, 9/VII/2003, Informe de América Latina N°4.

⁴⁷.- “En los confines de Colombia”, suplemento de *El Tiempo*, 10/VIII/2003, p. 39.

minoría sin ningún tipo de papeles ni protección. Sin embargo, no todos los que han recibido el estatuto de protección tienen en su poder documento alguno que acredite su situación de refugiado, lo que les deja en un estado de total indefensión.

Las autoridades panameñas han insistido en la vinculación de algunos refugiados con las FARC, pero las pruebas al respecto son contradictorias y de momento poco concluyentes⁴⁸. En realidad, el tema de los desplazados y refugiados es de muy difícil tratamiento, por un sinnúmero de razones, y se presta muy fácilmente a la manipulación y la demagogia. Un riesgo considerable es el de la posibilidad de que los grupos terroristas se infiltren entre los desplazados. En este sentido, y más allá de las más que evidentes dificultades geográficas para el asentamiento humano, llama la atención la baja incidencia del fenómeno en las fronteras de Brasil y Perú, precisamente aquellas dos donde la presencia militar no colombiana es más evidente y más eficaz.

Las iniciativas diplomáticas

Hasta el momento han predominado las relaciones bilaterales de Colombia con cada país vecino por encima de los mecanismos regionales o continentales de concertación. Sin embargo, coincidiendo con la llegada de Uribe al gobierno se ha producido un incremento de la búsqueda de soluciones multilaterales. De este modo, y sin renunciar al bilateralismo propio del pasado, observable en los numerosos encuentros entre Uribe y sus colegas de Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá, la diplomacia colombiana ha puesto sobre la mesa de negociación multilateral sus problemas, en numerosos foros regionales y continentales, como la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Grupo de Río o la Organización de Estados Americanos (OEA). Incluso ha convocado cumbres regionales ad hoc, como la celebrada en Bogotá en marzo de 2003 entre los ministros de Defensa y Exteriores de todos sus países vecinos. De hecho, la relativa buena receptividad de los gobiernos sudamericanos a profundizar en los problemas colombianos se debe a que, con mayor o menor intensidad, todos ellos temen que la inestabilidad política que afecta a Colombia, “inherente a la persistente violencia del conflicto”, se propague a sus propios territorios de alguna manera, lo cual sólo agravaría las difíciles situaciones internas existentes en cada uno de ellos, según muestra un informe reciente del *International Crisis Group* (ICG)⁴⁹. Pese a todo, la naturaleza de las respuestas de cada país dependen, en buena medida, de la lectura que hacen del problema y de su capacidad, todavía escasa, para superar los viejos esquemas del pasado.

La CAN, integrada por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, está intentando convertirse en un importante elemento vertebrador de la unidad regional. Su papel de alguna manera ha sido reconocido con la presencia de Lula en la Cumbre de Presidentes de la CAN, celebrada en junio de 2003 en Rionegro (Antioquia-Colombia), lo que demuestra la nueva voluntad política de Brasil de jugar un papel relevante en América del Sur y de impulsar un renovado esfuerzo de unidad latinoamericana. Algunos analistas estiman que su visita a la Cuba de Fidel Castro, a fines de septiembre de 2003, marcha en esa dirección. Sin embargo, la gran apuesta de la administración Lula es América del Sur, como lo prueba el impulso dado a la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura de América del Sur (IIRSA).

Los primeros avances de la ofensiva diplomática regional de la administración Uribe comienzan a ser vistos con preocupación por las FARC y los otros actores armados no estatales involucrados en el conflicto colombiano. De alguna manera, la preocupación se basa en el hecho de que los éxitos diplomáticos de Bogotá refuerzan internacionalmente la credibilidad y la legitimidad del gobierno en su lucha militar y policial contra el terrorismo y el narcotráfico, a la vez que aumentan el aislamiento de los violentos. Para contrarrestar sus efectos, las FARC, en agosto de 2003, han propuesto iniciar negociaciones a través de la ONU y la Iglesia Católica y por eso quieren ser recibidas por la ONU como una “colectividad política, revolucionaria, de oposición al gobierno colombiano”, para

⁴⁸ .- Defensoría del Pueblo de Colombia y Defensor del Pueblo de Panamá, “Informe defensorial conjunto sobre la devolución de la República de Panamá de 109 personas de nacionalidad colombiana”, 2003.

⁴⁹ .- ICG, “Colombia y sus vecinos: los tentáculos de la inestabilidad”, *Informe América Latina* N°3, Bogotá/Bruselas, 8/IV/2003, p. 1. Ver también el editorial de *El Tiempo*, “Otra vez arde el vecindario”, 3/X/2003, que insiste en los problemas graves que sufren los países vecinos.

mostrarle sus puntos de vista sobre el tema. La preocupación por el estado de la opinión pública internacional, que ha dejado de verlas como una fuerza revolucionaria y progresista, también se ve en las entrevistas concedidas por Raúl Reyes (miembro del Estado Mayor de las FARC, y al que algunos analistas sitúan como número dos del movimiento) a la prensa brasileña y ecuatoriana⁵⁰, con el objetivo principal de romper su aislamiento. Llama mucho la atención el momento en que se concedieron esas entrevistas, ya que se produjeron tras casi un año y medio de silencio de cualquier portavoz de las FARC.

Coincidiendo con lo más álgido de la crisis iraquí, el presidente Uribe desató una verdadera ofensiva diplomática con el principal objetivo de comprometer a los mandatarios de los países vecinos en su cruzada contra el terrorismo y el narcotráfico. Intentar convencer a los gobiernos de Brasil, Venezuela, Ecuador y Perú, y en menor medida al de Panamá, de sus objetivos no es una tarea sencilla, como muestran las escasas medidas concretas que hasta ahora se han adoptado en la materia. En aquellos momentos, una semana antes del inicio de la segunda guerra iraquí, el 12 de marzo pasado, se organizó en Bogotá una cumbre regional de seguridad, denominada “Seminario Regional de Seguridad”, a la que se había invitado a los ministros de Asuntos Exteriores y Defensa y a los directores de Policía de los países andinos (Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela), más Brasil y Panamá. La invitación se hizo extensiva a EEUU y a la UE, que actuaron como observadores. La reunión fue precedida, el día anterior, por un encuentro de cancilleres de la CAN, que tuvo como tema central las negociaciones en torno al ALCA.

Pese a los intentos del gobierno colombiano por regionalizar el conflicto, esta reunión es la primera de su tipo que se ha celebrado en Colombia. Hay que tener presente que no se trata de reuniones frecuentes en el contexto latinoamericano, lo cual demuestra una vez más los reflejos políticos del presidente Uribe a la hora de intentar imponer sus puntos de vista en la resolución del conflicto. El principal objetivo de la cita era obtener un compromiso expreso de los países vecinos en el combate contra el terrorismo, un compromiso que se hubiera traducido en una política común más eficiente en la lucha contra los distintos grupos insurgentes. Por encima de todo, el objetivo principal del gobierno colombiano era que sus pares regionales reconocieran a las FARC y a los demás grupos armados (ELN y AUC) como organizaciones terroristas, algo que sólo hizo Panamá. Si bien todos estos países respaldaron la declaración de la OEA que condenaba a las FARC por el atentado contra el club El Nogal, el gobierno colombiano quería ir un poco más allá, con un objetivo máximo que sería la persecución de los terroristas en terceros países.

Al término de la reunión se suscribió una declaración de ocho puntos que incluye la lucha contra el secuestro transfronterizo, el rompimiento al aprovisionamiento logístico de miembros de grupos terroristas y el intercambio de información de inteligencia. Los gobiernos se comprometieron a “coordinar acciones decisivas, con las diferentes instancias gubernamentales, para prevenir y reprimir actos terroristas, en todas y cada una de sus formas y manifestaciones, y a neutralizar en el territorio de sus respectivos países los grupos o individuos que cometen estos actos, concentrándose en el control de sus fuentes de financiación, aprovisionamiento logístico y búsqueda de apoyo para sus acciones”. Los gobiernos también se comprometieron a velar por la fiel aplicación del derecho de asilo y de la institución del refugio, de conformidad con las Convenciones Internacionales e Interamericanas vigentes en esta materia, a fin de evitar la utilización indebida de estos instrumentos. Durante el encuentro, los cancilleres discutieron los mecanismos de lucha contra el problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas y explosivos y el desvío de precursores químicos, el control de finanzas, el desarrollo legislativo, el control de fronteras y la cooperación en materia de inteligencia.

Pese a que todas las naciones enviaron delegaciones de altos funcionarios, en la reunión fue notoria la ausencia de los ministros de Defensa de Venezuela, Brasil y Bolivia, y de los cancilleres de Brasil, Ecuador y Panamá. Algunas de ellas fueron justificadas y otras no, como la del ministro

⁵⁰ .- Ver *Folha de Sao Paulo*, 24/VIII/2003 y *El Comercio*, Quito, 14/VIII/2003. Sobre las FARC, la ONU y la mediación brasileña, ver Carlos Malamud, “Colombia, Brasil y las Naciones Unidas, ¿la mediación es el camino para la paz?”, análisis del Real Instituto Elcano (25/IX/2003), www.realinstitutoelcano.org

de Defensa boliviano, Freddy Teodovich, que se debió a la muerte de su padre, fallecido poco antes del inicio de la Cumbre, a tal punto que el ministro tenía las maletas preparadas para viajar a Colombia cuando recibió la mala noticia⁵¹. De todos modos, el acta final fue suscrita por los ministros Carolina Barco y Marta Lucía Ramírez de Rincón, de Colombia; Allan Wagner Tizón y Aurelio Loret de Mola, de Perú; Carlos Saavedra y Federico Jofree, de Bolivia; Roy Chaderton, de Venezuela, y Francisco Proaño y Nelson Herrera, de Ecuador. También la firmaron Nivia Rossana Castrellón y Carlos Bares Weeden, de Panamá, y Luiz Filipe de Macedo Soares y Marcos Vinicius Sfoggia, de Brasil⁵².

La delegación de EEUU en la reunión estuvo integrada por Curt Struble, secretario asistente para asuntos del Hemisferio Occidental del Departamento de Estado; el mayor general Robert Bishop, comandante adjunto del Comando Sur, y Roger Pardo-Maurer, secretario asistente adjunto de Defensa. Sus miembros destacaron el diálogo abierto por las naciones del área y admitieron que los narcóticos que se consumen en su país contribuyen a financiar la inseguridad de la región.

Uno de los principales logros de dicha Cumbre de ministros de Exteriores y Defensa fue la constitución del Grupo de Alto Nivel en materia de Medidas de Seguridad y Fomento de la Confianza, un grupo de seguimiento en la lucha contra la droga y el terrorismo, integrado por los ministros de Defensa y cancilleres de Colombia, Bolivia, Ecuador, Venezuela, Perú, Panamá y Brasil. Ese grupo tendrá la tarea de recibir informes periódicos en tráfico ilícito de armas, explosivos y precursores, control de finanzas ilícitas, control de fronteras, cooperación en inteligencia, lucha contra las drogas y desarrollo legislativo. Colombia había propuesto la creación de distintos grupos de trabajo regionales para estudiar, recomendar y coordinar la aplicación de medidas concretas en estas cuestiones y cada país podría elegir el o los grupos a los que deseara vincularse y, eventualmente, podría abstenerse en función de la propuesta presentada. Colombia quería coordinar la mesa de control financiero, al contar con experiencia en la persecución del lavado de activos y en el control de flujos de dinero ilícito en el sistema bancario. Sin embargo, durante la Cumbre se decidió que era más adecuado crear un solo grupo de altos funcionarios para centralizar la evaluación de los resultados y avances contra el delito. La decisión busca acelerar el lento paso de las palabras a los hechos. Según una fuente de la cancillería colombiana, más allá de crear un nuevo compromiso, el consenso fue el de aplicar efectivamente los mecanismos de cooperación existentes y ejecutar a fondo convenios internacionales como la resolución 1.373 de las Naciones Unidas, que establece medidas concretas para enfrentar a los terroristas. “Se logró una gran concertación política para afrontar el terrorismo y el narcotráfico buscando que las acciones de los países sean más complementarias entre sí”, dijo la canciller Carolina Barco.

En la reunión, el canciller de Venezuela, Roy Chaderton, hizo la exposición más larga y sus palabras fueron recibidas como positivas por los funcionarios colombianos. Su actitud fue considerada como un avance para superar los fuertes intercambios de declaraciones de funcionarios de ambos países ocurridos en los días previos a la cita. Ambas partes, en una actitud que no es nueva, se recriminaron mutuamente por la falta de control de la frontera. Antes de la reunión, Chaderton rechazó la información basada en un informe de inteligencia del Ejército colombiano que revelaba la presencia de campamentos del ELN y de las FARC en Venezuela. “La fuente está suministrando información falsa. Es importante identificar esa fuente, pero me parece que se trata de dañar la imagen de las autoridades legítimas de Venezuela”, señaló, repitiendo las explicaciones habituales del gobierno venezolano sobre el tema, aunque sin aportar las pruebas necesarias para desvincular a la administración Chávez de la guerrilla colombiana.

Aunque el gobierno colombiano calificó la reunión como un éxito, ya que según su punto de vista se logró estructurar “un frente común contra el terrorismo y el narcotráfico”, los compromisos adquiridos han sido bastante limitados. Sólo los hechos futuros demostrarán si los acuerdos alcanzados en la Cumbre permitirán aplicar con eficacia los mecanismos internacionales contra los terroristas y narcotraficantes colombianos, si bien todo parece indicar que ha sido un paso más en

⁵¹ .- *El Tiempo*, 13/III/03.

⁵² .- www.presidencia.gov.co/cne.

la buena dirección, aunque todavía insuficiente como para que se perciban avances significativos. Según el director del centro de pensamiento Diálogo de las Américas, Michael Shifter, “si los líderes de la región no responden al llamado del presidente Uribe va a afectar sus propios intereses”. “Mi impresión -añadió- es que cada gobierno de la región está haciendo lo que puede para proteger lo suyo, lo cual es comprensible pero no lo más eficaz”⁵³.

Brasil siempre fue renuente a involucrarse en el conflicto colombiano. Ya el gobierno de Fernando Henrique Cardoso había mostrado sus reservas con el Plan Colombia, al ver en él el largo brazo de EEUU, algo que podía cuestionar sus aspiraciones hegemónicas en América del Sur. Por eso Brasil se ha opuesto a cualquier plan de crear una fuerza multilateral contra la guerrilla o el terrorismo, aunque las conexiones entre las FARC y narcotraficantes brasileños posiblemente influyan en un cambio de rumbo. Otro factor que puede impulsar el cambio brasileño en dicha dirección son los deseos del presidente Lula de lograr una mayor convergencia entre el Mercosur y la CAN, para lo cual requiere del apoyo del gobierno de Uribe, aunque sin enajenarse al comandante Chávez, lo que implica buscar un más que delicado equilibrio.

Las demandas colombianas no provocaron el entusiasmo de la ex ministra de Exteriores ecuatoriana, Nina Pacari, que cuando estaba en el cargo intentaba impulsar una política exterior “indigenista”. Si bien nunca supo definir exactamente de qué se trataba, era permanente su falta de sintonía con la administración norteamericana y también con la política de “seguridad democrática” del presidente Uribe. Pacari estuvo en Bogotá con ocasión de la reunión de la CAN, pero inmediatamente después se retiró, de modo que no estuvo en la Cumbre regional del día siguiente. Pacari había señalado que no reconocería a las FARC como terroristas, ya que de ese modo perderían la posibilidad de mediar en el conflicto, repitiendo el mismo argumento que el gobierno brasileño. La ministra Pacari no se había preguntado que era lo que tenía más interés para Colombia e inclusive para su propio país: que Ecuador mediara en un conflicto en que nadie le había pedido que lo hiciera (como lo ha recordado explícitamente el presidente Uribe) o que mostrara su completa solidaridad con un país vecino agredido por tres organizaciones terroristas de carácter sangriento y mafioso. También hay que tener en cuenta la escasa capacidad mediadora de Ecuador, muy alejada, por ejemplo, de la que está demostrando Brasil. La delegación ecuatoriana estuvo encabezada por el ministro de Defensa, Nelson Herrera, y el vicescanciller Francisco Proaño.

Con Venezuela se produjo una escalada verbal que refleja un continuo tira y afloja entre los dos gobiernos. Desde la misma llegada del presidente Chávez al gobierno de Caracas, los colombianos recelaron del supuesto trato de favor otorgado a las FARC, a las que incluso se pretendió reconocer como “parte beligerante”. Por eso no extrañó en su momento que la pretensión de Uribe de declarar a las FARC como una organización terrorista, en consonancia con las medidas adoptadas por EEUU y la UE, tuviera escaso eco en el gobierno venezolano. Reafirmando su malestar con el gobierno de Chávez, en una reunión con empresarios en Bogotá, a su regreso de un viaje a Brasilia, el presidente Uribe señaló que: “digo tranquilamente a mis compatriotas, al hermano pueblo de Venezuela y a la comunidad latinoamericana, que estamos dispuestos a traer a los terroristas que maltratan al pueblo de Colombia, de Venezuela o del sitio donde estén escondidos”⁵⁴.

El ministro venezolano de Exteriores, Roy Chaderton dijo que su país no calificará a las FARC de terroristas por considerarlo una intromisión en la política interna de Colombia y un error para las negociaciones de paz. Como acostumbran a hacer las autoridades venezolanas, que reducen la labor de su oposición interna a actuaciones terroristas o totalitarias, Chaderton se preguntó por la reacción de sus países vecinos ante un pedido de Venezuela en contra de la oposición local: “¿Estarían animados en Colombia para calificar a nuestro gusto y nuestra conveniencia ciertos sectores de la oposición venezolana, especialmente la oposición golpista?”. Chaderton señaló, en vísperas de la mencionada Cumbre, que la ministra colombiana de Defensa, Marta Lucía Ramírez, no es un elemento positivo en los esfuerzos de colaboración binacional, ya que “cuando está de

⁵³ .- *El Tiempo*, 13/III/2003

⁵⁴ .- *El Nuevo Herald*, 7/III/2003.

buen humor nos ve a los venezolanos como rivales, y cuando está de mal humor nos ve como enemigos”, aunque posteriormente matizó sus declaraciones y aseguró sentir un profundo respeto por la ministra. También dijo que en la reunión no iba a aceptar presiones de ningún tipo por parte del gobierno colombiano: “Sentimos que en algunos niveles de la sociedad colombiana se está emplazando a países que tienen políticas exteriores y antiterroristas muy serias y muy respetables”⁵⁵. Previamente, Marta Lucía Ramírez había manifestado que la situación en la frontera colombo-venezolana era muy difícil por el escaso compromiso demostrado por las autoridades venezolanas en la vigilancia del territorio. Con el objetivo de limar las asperezas que han surgido en los últimos meses entre ambos gobiernos, los presidentes Chávez y Uribe se han reunido en numerosas oportunidades, entre ellas destacan las mantenidas en Santa Marta, Colombia, el 13 de noviembre de 2002 y en Puerto Ordaz, Venezuela, el 23 de abril de 2003.

El diputado venezolano Tarek William Saab, del Movimiento Quinta República (MVR), que se caracteriza por su incontinencia verbal anticolombiana permanente dijo que le parece cobarde “que se le achaquen a Venezuela las razones y el origen de un fracaso de Colombia en materia de seguridad, por no derrotar a la violencia interna”. También exigió al gobierno colombiano que “no se preste a ese tipo de campañas, pues nosotros más bien somos víctimas de la violencia colombiana”. Tras el fracaso del golpe de abril y de la huelga general (a la que califica de “golpe petrolero”), “se está activando una nueva fase en la desestabilización en Venezuela mucho más cobarde y ruin, que es la de colocar a Venezuela como un Estado al margen de la ley, un Estado terrorista, un Estado delincuente”⁵⁶. Precisamente, el enorme tabú en torno a la injerencia en los asuntos internos de los otros países es una de las grandes rémoras que tiene que afrontar América Latina en su camino hacia la modernización. El temor a que mañana hagan contigo lo que hoy has hecho a los demás es una constante en la política exterior de la región y siempre ha sido una garantía para las dictaduras que en otro tiempo proliferaban. En la época de la globalización y de los esfuerzos por avanzar en proyectos de integración subregionales, como el Mercosur o la Comunidad Andina, e inclusive regionales, como el ALCA, esta rémora del pasado es inexplicable.

Según Francisco Leal, profesor de la Universidad de los Andes, en el Foro Colombia Hoy (celebrado en Buenos Aires en agosto de 2003), “la ayuda de EEUU ha distorsionado la situación colombiana y la relación con los vecinos”⁵⁷. ¿Hasta dónde se trata de una afirmación sensata o de una opinión cargada de prejuicios ideológicos? Es verdad que el Plan Colombia tuvo efectos sobre la estabilidad regional y muchos de los vecinos de Colombia recelaban de la presencia de EEUU en la zona, pero de ahí a hablar de distorsión hay un camino muy grande. Es posible que las afirmaciones de Leal se basen en las siguientes afirmaciones de Donald Rumsfeld: “los grupos irregulares colombianos son una amenaza para toda la región y como tal deben ser enfrentados por todos los países del área”. Quizá por eso, en los últimos meses se han reforzado los contactos de la administración Bush con el gobierno de Alvaro Uribe, con visitas de alto nivel a Bogotá: el 24 de julio estuvieron John P. Walters, el zar antidroga, y Phil Chicola; el 30 de julio llegó Marc Grossman, Subsecretario de Estado para asuntos políticos en el Departamento del Estado; Robert B. Zoellick, el hombre clave en la política comercial y el negociador con los gobiernos latinoamericanos por el tema del ALCA estuvo el 8 de agosto; y el 19 de agosto estuvo el secretario de Estado de Defensa, Donald Rumsfeld.

Conclusiones

La búsqueda de la paz y la estabilidad en Colombia aparece cada vez más como una tarea que no sólo atañe al gobierno de Bogotá, sino también a sus pares regionales, lo que equivale a decir que el conflicto colombiano es cada vez más un conflicto regional. Es verdad que son los interesados directos, los propios colombianos, quienes tienen que realizar la mayor parte del esfuerzo, pero eso no quita la responsabilidad de los países vecinos de Colombia, que cada vez es más grande. Ya no se trata sólo de una cuestión de solidaridad regional con un amigo amenazado, sino de un problema que pone en peligro intereses vitales y estratégicos de las mismas sociedades del área, como

⁵⁵ .- *El Comercio*, Quito, 11/III/2003.

⁵⁶ .- *El Universal*, Caracas, 12/III/2003.

⁵⁷ .- *La Nación*, 21/VIII/2003.

puede ser el futuro de sus democracias y la convivencia. Los tentáculos desestabilizadores del terrorismo y del narcotráfico son cada vez mayores y tienden a convertir el conflicto colombiano en un problema regional, frente al cual ya no sirve mirar a otro lado. Definir al problema como regional no implica decir, de una forma automática, que la única salida es la intervención militar. Hay múltiples respuestas, que van desde un aumento de la cooperación militar y de inteligencia a acciones conjuntas en la frontera, aunque también se deben extremar los cuidados internos, a fin de evitar fenómenos de venta de armas o medicamentos robados en arsenales u hospitales públicos y que terminan vendiéndose a las FARC (en alguna ocasión con bendiciones episcopales incluidas).

En los últimos meses parece que las cosas en la región han empezado a cambiar y los gobiernos del área son cada vez más conscientes de que el apaciguamiento no conduce a ninguna parte, por lo que es necesario tomar cartas en el asunto, si no se quiere que sean otros los que busquen las soluciones más acordes con sus propios intereses. Esto es lo que le recordó el chileno Ricardo Lagos al venezolano Hugo Chávez: si los sudamericanos no actúan, será EEUU quien lo haga. Brasil, Perú y Ecuador han mejorado considerablemente sus relaciones con Colombia. La preocupación creciente por el tema tendrá, sin duda, consecuencias sobre la forma en que los países de América del Sur abordan las cuestiones de seguridad y defensa y probablemente también en los procesos de integración regional en marcha.

Carlos Malamud
Investigador principal, América Latina
Real Instituto Elcano